



University of Groningen

**Case note: ECLI:NL:GHDHA:2016:1229**

de Graaf, K.J.; de Haas, D.C.E.

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

2016

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

de Graaf, K. J., & de Haas, D. C. E., (2016). Case note: ECLI:NL:GHDHA:2016:1229: M en R 2016/102, Nr. ECLI:NL:GHDHA:2016:1229, mei 10, 2016. (Milieu en Recht; Vol. (2016) 43, Nr. 7).

#### **Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

#### **Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

en veel te mest werd uitgereden (het ging wél om 38.300 kilogram). Ook is in het licht van de mestproblematiek voorstelbaar dat er mechanismen zouden kunnen spelen dat er vanuit de mestmarkt druk is om het overschot aan mest te dumpen op particuliere gronden. Dat kan allemaal zo zijn, maar ik heb niet eerder gelezen of gehoord dat dat soort analyses aan de regelgeving ten grondslag liggen.

Mijn adagium is dat je vreselijk moet oppassen om ingewikkelde regelgeving “los te laten” op particulariseren. Want dan krijg je dit. Of de volgende casus, want ik vrees al met grote vreze. Mijn vrouw en dochter zijn *at this very moment* naar Wildlands Adventure Zoo in Emmen. Als ze maar niet met een emmertje olifantenpoep voor op de moestuin thuiskomen!

B. Arentz

## M en R 2016/101

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 4 mei 2016, nr. 201504506/1/R6

(Van Sloten, Van Ravels, Minderhoud)

m.nt. K.J. de Graaf en D.C.E. de Haas onder *M en R 2016/102*

(art. 3.28 en art. 3.35 Wro; art. 1, 1.2 en 9b Elektriciteitswet 1998)

Milieurecht Totaal 2016/6379

ECLI:NL:RVS:2016:1228

### Rechters eensgezind over toepassing RCR bij grootschalige windparken

*De Afdeling overweegt dat voor de beantwoording van de vraag of de rijkscoördinatieregeling zoals neergelegd in artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro terecht is toegepast op de voorbereiding en bekendmaking van het rijksinpassingsplan en de daarmee gecoördineerde uitvoeringsbesluiten, van doorslaggevend belang is of het windpark één productie-installatie is in de zin van de Elektriciteitswet 1998. Gelet op de hiervoor aangehaalde totstandkomingsgeschiedenis van de Elektriciteitswet 1998 is daarvoor van belang of sprake is van – niet cumulatief – een geografische, technische, functionele of organisatorische samenhang. [...] Weliswaar is het gebied waarbinnen de windturbines mogelijk worden gemaakt uitgestrekt, maar daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat het inpassingsplan voor ongeveer 300 MW aan windenergie op land mogelijk maakt en dat daarvoor logischerwijs een substantieel gebied nodig is. [...] Ook hebben de grondposities van de initiatiefnemers een rol gespeeld. Gelet op deze omstandigheden ziet de Afdeling aanleiding om aan te nemen dat sprake is van dusdanige geografische samenhang dat de windturbines die het inpassingsplan mogelijk maakt tezamen één productie-installatie vormen. [...] Over de organisatorische samenhang hebben de ministers ter zitting toegelicht dat de initiatiefnemers voor het windpark het*

*samenwerkingsverband Windkracht Wieringermeer hebben opgericht. Initiatiefnemers hebben gezamenlijk één melding ten behoeve van de rijkscoördinatieregeling gedaan. Ook is gezamenlijk één milieueffectrapportage (hierna: MER) gemaakt en zijn de Nbw-vergunning en de ontheffing op grond van de Flora- en faunawet (hierna: Ffw-ontheffing) gezamenlijk aangevraagd. Initiatiefnemers stemmen af wie op welk moment welke windturbines zal oprichten. Over de exploitatiefase van het windpark maken initiatiefnemers afspraken. [...] Vorenstaande omstandigheden leiden er naar het oordeel van de Afdeling toe dat in dit geval een dusdanige organisatorische samenhang bestaat tussen de windturbines die met het rijksinpassingsplan mogelijk worden gemaakt dat ook hierom sprake is van een productie-installatie. Over de technische samenhang hebben de ministers en de initiatiefnemers ter zitting toegelicht dat voor het windpark een nieuw 150 kV-transformatorstation zal worden opgericht, waarmee het windpark op het elektriciteitsnet wordt aangesloten. [...] Deze omstandigheden leiden naar het oordeel van de Afdeling tot de conclusie dat tussen de windturbines een dusdanige technische samenhang bestaat dat ook in dit opzicht sprake is van één productie-installatie.*

Uitspraak in het geding tussen:

[...] [appellanten 1 t/m 34]

35. [appellant sub 35], wonend te Slootdorp, gemeente Hollands Kroon,
36. [appellant sub 36A] en [appellant sub 36B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 36]), wonend te Slootdorp, gemeente Hollands Kroon,
37. [appellante sub 37], gevestigd te Hollands Kroon, en anderen (hierna tezamen in enkelvoud: [appellante sub 37]),
38. [appellant sub 38], wonend te Slootdorp, gemeente Hollands Kroon, en anderen,
39. [appellant sub 39A] en [appellant sub 39B], wonend te Middenmeer, gemeente Hollands Kroon,
40. [appellant sub 40], wonend te Anna Paulowna, gemeente Hollands Kroon,

en

1. de minister van Economische Zaken,
  2. de minister van Infrastructuur en Milieu,
  3. het college van burgemeester en wethouders van Hollands Kroon (hierna: het college van burgemeester en wethouders),
  4. provinciale staten van Noord-Holland,
  5. het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland,
  6. het college van dijkgraaf en heemraden van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (hierna: het waterschap),
- verweerders.

### Procesverloop

Bij besluit van 30 april 2015 hebben de minister van Economische Zaken en de minister van Infrastructuur en Milieu met toepassing van artikel 3.28 van de Wet ruimtelijke

ordering (hierna: Wro) het rijksinpassingsplan “Windpark Wieringermeer” vastgesteld en besloten geen exploitatieplan vast te stellen.

Verweerders hebben ter uitvoering van het in het rijksinpassingsplan voorziene windpark op grond van artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wro in totaal tien uitvoeringsbesluiten genomen, die zijn vermeld in de openbare kennisgeving zoals gepubliceerd in de *Staatscourant* (2015, 12719).

Tegen één of meer van deze besluiten hebben appellanten beroep ingesteld.

Verweerders hebben verweerschriften ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht. Een aantal appellanten, verweerders en de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Nuon Windpark Wieringermeer B.V., Nuon Wind Development B.V., Windcollectief Wieringermeer B.V. en ECN Wind Energy Facilities B.V. (hierna tezamen: Windkracht Wieringermeer) hebben een zienswijze daarop naar voren gebracht.

Een aantal appellanten, verweerders en Windkracht Wieringermeer hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 en 13 januari 2016, waar appellanten in persoon zijn verschenen en/of zich hebben doen vertegenwoordigen. Een aantal appellanten is niet verschenen en heeft zich evenmin doen vertegenwoordigen. Ook verweerders hebben zich doen vertegenwoordigen. Voorts zijn daar Windkracht Wieringermeer en [voorzitter] van zweefvliegclub Den Helder, als partij gehoord.

## Overwegingen

### Planbeschrijving

1. Het rijksinpassingsplan voorziet in herstructurering van de bestaande windturbines in de Wieringermeerpolder. 75 bestaande solitaire turbines of turbines in lijnopstellingen worden vervangen door lijnopstellingen met 90 nieuwe grotere windturbines, inclusief de zogenoemde Poldermolen, een windturbine waarin de gemeenschap kan participeren.

Verder maakt de uitbreiding van het ECN testpark onderdeel uit van het Windpark Wieringermeer. Dit testpark doet onderzoek en voert metingen uit voor de certificering van prototypes. Het is een bestaand windpark in twee lijnopstellingen: een noordelijke onderzoekslijn en een zuidelijke prototypelijn. Het rijksinpassingsplan voorziet in uitbreiding op zowel de onderzoeks- als prototypelijn.

Het rijksinpassingsplan voorziet voorts in de verplaatsing van het zweefvliegveld aan de Ulkerweg naar een nieuwe locatie in de Wieringermeer. De verplaatsing is nodig om de beoogde opstelling van de windturbines mogelijk te maken.

### Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een rijksinpassingsplan heeft de daartoe bevoegde minister beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die hij uit een

oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de minister zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of de bestreden besluiten anderszins zijn voorbereid of genomen in strijd met het recht.

### Uitvoeringsbesluiten

3. Ter uitvoering van het rijksinpassingsplan zijn omgevingsvergunningen verleend voor de windturbines en de verplaatsing van het zweefvliegveld. Deze vergunningen zien op de activiteiten bouwen, het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan en/of milieu. Voorts is door provinciale staten vastgesteld de Luchthavenregeling Zweefvliegveld ZCDH Hippolytushoeverweg. Het waterschap heeft een vergunning verleend aan zweefvliegclub Den Helder voor het aanbrengen van verhard oppervlak, het dempen en verbreden van waterlopen, de aanleg van een natuurvriendelijke oever en de aanleg van een dam ten behoeve van de aanleg van het zweefvliegveld. Ten slotte heeft het college van gedeputeerde staten een vergunning verleend voor de realisatie en exploitatie van “Windpark Wieringermeer” overeenkomstig artikel 19d, eerste lid, en artikel 16, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de Nbw-vergunning).

### Procedureel

#### Ontvankelijkheid

4. De ministers en Windkracht Wieringermeer stellen zich op het standpunt dat Vereniging Haukes-in-zicht niet kan worden aangemerkt als belanghebbende bij het inpassingsplan. Hiertoe stellen zij dat de bewoners in De Haukes, wiens belangen Vereniging Haukes-in-zicht behartigt, woonachtig zijn op te ruime afstand van de voor hen meest dichtbij gelegen windturbine.

Windkracht Wieringermeer stelt zich verder op het standpunt dat [appellant sub 40] niet kan worden aangemerkt als belanghebbende bij het inpassingsplan, omdat hij op te ruime afstand woont van de voor hem meest dichtbijgelegen windturbine.

4.1. Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro kan door een belanghebbende bij de Afdeling beroep worden ingesteld tegen een besluit als aan de orde. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge het derde lid, worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

4.2. Vereniging Haukes-in-zicht behartigt de belangen van de bewoners van De Haukes. De bewoners wonen op een afstand van ongeveer 2 km tot het windpark. [appellant sub 40] woont aan de Zwinweg 28 te Anna Paulowna, op een afstand van ongeveer 2,3 km tot het windpark. Gezien de ruimtelijke uitstraling van de windturbines vanwege hun maximale tiphoogte van 237,5 m, hun plaatsing in open enigszins lager gelegen gebied en de mogelijke effecten van de windturbines voor het milieu, is de Afdeling van oordeel dat de belangen van Vereniging Haukes-in-zicht en [appellant sub 40] rechtstreeks bij de bestreden besluiten zijn betrokken. Het verweer over de ontvankelijkheid slaagt niet.

5. [appellant sub 2] en anderen betogen dat niet duidelijk is op welke datum het college van burgemeester en wethouders de omgevingsvergunning heeft verleend voor het oprichten van de Poldermolen. De Afdeling stelt vast dat van onduidelijkheid geen sprake is. Uit de dagtekening van het besluit blijkt dat dit is genomen op 1 mei 2015. Het college van burgemeester en wethouders van Hollands Kroon bevestigt dit. Weliswaar is op 28 april 2015 reeds besloten de aangevraagde omgevingsvergunning te verlenen onder het voorbehoud dat het rijksinpassingsplan zou worden vastgesteld, maar dit is op 1 mei 2015 vastgelegd en ondertekend op schrift. Op 1 mei 2015 was derhalve sprake van een besluit als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb. Dit betoog faalt.

#### *Gecoördineerde voorbereiding*

6. Een aantal appellanten stelt dat het rijksinpassingsplan en de omgevingsvergunningen voor het oprichten van de windturbines ten onrechte gecoördineerd zijn voorbereid, omdat artikel 9b, eerste lid, aanhef en onder a, van de Elektriciteitswet 1998 slechts van toepassing is op een productie-installatie van ten minste 100 Megawatt (hierna: MW) en dat daarvan in dit geval geen sprake is.

6.1. Ingevolge artikel 1, onder ah, van de Elektriciteitswet 1998 moet onder productie-installatie worden verstaan: een installatie, bestaande uit één of meer productie-eenheden, voor de opwekking van elektriciteit.

Ingevolge artikel 9b, eerste lid, aanhef en onder a, is de procedure, bedoeld in artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Wro, van toepassing op de aanleg en uitbreiding van een productie-installatie, met inbegrip van de aansluiting van die installatie op een net, met een capaciteit van ten minste 100 MW, indien het betreft een installatie voor de opwekking van duurzame elektriciteit met behulp van windenergie.

Ingevolge artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro kan bij wet worden bepaald dat de verwezenlijking van een onderdeel van het nationaal ruimtelijk beleid wenselijk maakt dat een inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.28 wordt vastgesteld en de voorbereiding en bekendmaking daarvan wordt gecoördineerd met de voorbereiding en bekendmaking van besluiten als bedoeld onder b. De besluiten als bedoeld onder b zijn nader aan te duiden op aanvraag of ambtshalve te nemen besluiten.

6.2. In de stukken betreffende de geschiedenis van de totstandkoming van de Wijziging van de Elektriciteitswet

1998, de Mijnbouwwet en de Gaswet in verband met toepassing van de rijkscoördinatieregeling op energie-infrastructuurprojecten staat het volgende:

“Een productie-installatie kan bestaan uit meerdere productie-eenheden. Een productie-eenheid kan worden omschreven als de kleinste mogelijke entiteit waarmee zelfstandig elektriciteit kan worden opgewekt. Een aantal van die productie-eenheden die geografisch, technisch, functioneel of organisatorisch met elkaar samenhangen kunnen een productie-installatie vormen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een windmolenpark dat door één exploitant wordt beheerd of waarbij tussen de windmolens technische verbindingen bestaan. Elke windmolen is dan een productie-eenheid, terwijl het windmolenpark als geheel de productie-installatie is.” (*Kamerstukken II 2007/08, 31326, nr. 3, p. 15*).

Tevens is het volgende vermeld:

“De leden van de SP-fractie vroegen zich verder nog af hoe de regering omgaat met bijvoorbeeld grootschalige windturbineparken die in totaal een vermogen van meer dan 100 MW beslaan, maar in de praktijk bestaan uit meerdere kleine productie-installaties, al dan niet van verschillende exploitanten. Zoals vermeld in de toelichting op artikel I, onderdeel A, van het wetsvoorstel, kan een productie-installatie uit meerdere productie-eenheden bestaan. Een productie-eenheid kan worden omschreven als kleinste mogelijke entiteit waarmee zelfstandig elektriciteit kan worden opgewekt (bijvoorbeeld één windmolen). Een productie-installatie kan bestaan uit meerdere productie-eenheden. Het criterium is of de productie-eenheden zodanig geografisch, technisch, functioneel of organisatorisch met elkaar samenhangen dat sprake is van één productie-installatie. Deze eisen zijn niet cumulatief. Dat een aantal productie-eenheden door dezelfde exploitant wordt beheerd, is een belangrijke indicatie dat sprake is van één productie-installatie, maar is niet doorslaggevend. Ook als de productie-eenheden door meerdere exploitanten beheerd worden, kan sprake zijn van één productie-installatie. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als tussen de productie-eenheden technische verbindingen bestaan, zoals een gezamenlijke aansluiting op een net. Anderzijds zullen door dezelfde exploitant beheerde productie-eenheden geen productie-installatie zijn als die productie-eenheden op grote afstand van elkaar zijn gelegen en er tussen die eenheden geen technische of functionele verbindingen bestaan.” (*Kamerstukken II 2007/08, 31326, nr. 6, p. 5*).

6.3. Vast staat dat het rijksinpassingsplan het oprichten van windturbines mogelijk maakt met in totaal een vermogen van ongeveer 300 MW.

De Afdeling overweegt dat voor de beantwoording van de vraag of de rijkscoördinatieregeling zoals neergelegd in artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro terecht is toegepast op de voorbereiding en bekendmaking

van het rijksinpassingsplan en de daarmee gecoördineerde uitvoeringsbesluiten, van doorslaggevend belang is of het windpark één productie-installatie is in de zin van de Elektriciteitswet 1998. Gelet op de hiervoor aangehaalde totstandkomingsgeschiedenis van de Elektriciteitswet 1998 is daarvoor van belang of sprake is van – niet cumulatief – een geografische, technische, functionele of organisatorische samenhang.

6.4. De windturbines die het rijksinpassingsplan mogelijk maakt, liggen in lijnopstellingen verspreid over een gebied dat van noord naar zuid ongeveer 16,8 km en van oost naar west ongeveer 13 km meet. De windturbines zijn geprojecteerd om de kernen Wieringerwerf, Middenmeer en Slootdorp. Weliswaar is het gebied waarbinnen de windturbines mogelijk worden gemaakt uitgestrekt, maar daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat het inpassingsplan voor ongeveer 300 MW aan windenergie op land mogelijk maakt en dat daarvoor logischerwijs een substantieel gebied nodig is. Bij het aanwijzen van gronden voor windturbines hebben de ministers onder meer rekening moeten houden met de onderlinge afstand tussen de windturbines, natuur- en landschappelijke waarden en de ligging van gevoelige objecten in verband met onder meer geluid, slagschaduw en externe veiligheid. Tevens hebben de ministers, zoals ook ter zitting is toegelicht, rekening gehouden met de voorwaarden die in het door H+N+S opgestelde Beeldkwaliteitsplan Windenergie Wieringermeer van 8 oktober 2014 (hierna: het Beeldkwaliteitsplan) zijn gesteld om visuele hinder zo veel mogelijk te voorkomen. Ook hebben de grondposities van de initiatiefnemers een rol gespeeld. Gelet op deze omstandigheden ziet de Afdeling aanleiding om aan te nemen dat sprake is van dusdanige geografische samenhang dat de windturbines die het inpassingsplan mogelijk maakt tezamen één productie-installatie vormen.

Appellanten hebben verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 14 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY3088. In die uitspraak omtrent het oprichten van drie windturbines heeft de Afdeling overwogen dat gelet op de onderlinge afstanden van 600 en 1180 m onvoldoende ruimtelijke samenhang bestaat om deze te kunnen beschouwen als met elkaar samenhangende installaties voor het opwekken van elektriciteit door middel van windenergie als bedoeld in categorie 22.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. Dit oordeel doet echter niet af aan het hierboven overwogene. De thans aan de orde zijnde zaak verschilt namelijk van de in de genoemde uitspraak aan de orde zijnde zaak, reeds in die zin dat het doel van het Besluit milieueffectrapportage een ander is dan het doel van de Elektriciteitswet 1998. Het Besluit milieueffectrapportage heeft immers als doel te verzekeren dat in bepaalde gevallen de gevolgen van een plan of project voor het milieu in kaart worden gebracht, terwijl de Elektriciteitswet 1998 beoogt individuele vragers en aanbieders op de elektriciteitsmarkt geleidelijk meer keuzevrijheid te geven binnen een raamwerk van regels die gericht zijn op het betrouwbaar, duurzaam en doelmatig functioneren van de elektriciteitsvoorziening. Vanwege de verschillende doelen van de beide wettelijke regelingen kunnen andere maatstaven

gehanteerd worden voor het aannemen van voldoende samenhang tussen geprojecteerde windturbines.

6.5. Over de organisatorische samenhang hebben de ministers ter zitting toegelicht dat de initiatiefnemers voor het windpark het samenwerkingsverband Windkracht Wieringermeer hebben opgericht. Initiatiefnemers hebben gezamenlijk één melding ten behoeve van de rijkscoördinatieregeling gedaan. Ook is gezamenlijk één milieueffectrapportage (hierna: MER) gemaakt en zijn de Nbw-vergunning en de ontheffing op grond van de Flora- en faunawet (hierna: Ffw-ontheffing) gezamenlijk aangevraagd. Initiatiefnemers stemmen af wie op welk moment welke windturbines zal oprichten. Over de exploitatiefase van het windpark maken initiatiefnemers afspraken, onder meer omtrent de naleving van de Nbw-vergunning en de Ffw-ontheffing, het monitoren van het geluid en slagschaduw vanwege de windturbines en de gezamenlijke uitvoering van de participatieafspraken en planschadeafwikkeling. Ook hebben initiatiefnemers één gezamenlijk contactpersoon aangesteld voor de communicatie met het bevoegd gezag. Vorenstaande omstandigheden leiden er naar het oordeel van de Afdeling toe dat in dit geval een dusdanige organisatorische samenhang bestaat tussen de windturbines die met het rijksinpassingsplan mogelijk worden gemaakt dat ook hierom sprake is van een productie-installatie.

6.6. Over de technische samenhang hebben de ministers en de initiatiefnemers ter zitting toegelicht dat voor het windpark een nieuw 150 kV-transformatorstation zal worden opgericht, waarmee het windpark op het elektriciteitsnet wordt aangesloten. Op het 150 kV-transformatorstation wordt de bekabeling van alle windturbines voor de opgewekte elektriciteit aangesloten. Deze omstandigheden leiden naar het oordeel van de Afdeling tot de conclusie dat tussen de windturbines een dusdanige technische samenhang bestaat dat ook in dit opzicht sprake is van één productie-installatie.

7. Het hiervoor overwogene leidt de Afdeling tot de conclusie dat de windturbines die met het rijksinpassingsplan mogelijk worden gemaakt een dusdanige samenhang hebben dat deze één productie-installatie in de zin van de Elektriciteitswet 1998 vormen. Vast staat voorts dat met de productie-installatie duurzame elektriciteit met behulp van windenergie wordt opgewekt en dat de productie-installatie een capaciteit van ten minste 100 MW heeft. Dit leidt tot de conclusie dat artikel 9b, eerste lid, aanhef en onder a, van de Elektriciteitswet 1998 van toepassing is en dat artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Wro en daarmee de rijkscoördinatieregeling van artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro terecht is toegepast op de voorbereiding en bekendmaking van het rijksinpassingsplan en de daarmee gecoördineerde uitvoeringsbesluiten. [...]

#### *Gevolgen motorvluchten voor stiltegebied*

76. [appellant sub 34] vreest geluidhinder vanwege het vliegen met een motorvliegtuig vanaf het zweefvliegveld. Hij voert daartoe aan dat het gebied waarin het zweefvliegveld is toegestaan een stiltegebied is en dat vanwege de



sleeplvluchten met een gemotoriseerd vliegtuig de geluidsnormen uit de Provinciale Milieuverordening (hierna: PMV) worden overschreden. Volgens [appellant sub 34] kan deze overschrijding niet worden toegestaan, omdat geen sprake is van zwaarwegende maatschappelijke belangen. Het belang van het zweefvliegveld is volgens hem te ver verwijderd van het belang van het windpark, zodat het belang van het zweefvliegveld daar niet aan gekoppeld kan worden. Voorts wil [appellant sub 34] dat vanwege de geluidhinder niet met motorvliegtuigen over zijn perceel zal worden gevlogen.

76.1. Provinciale staten betogen dat zij in dit geval hebben kunnen afwijken van de geluidnorm uit de PMV, vanwege het maatschappelijk belang dat is gediend met het realiseren van het windpark waarvoor het verplaatsen van het zweefvliegveld noodzakelijk is. Volgens hen blijkt uit de omstandigheid dat het zweefvliegveld op de huidige locatie niet kan voortbestaan de onlosmakelijke samenhang met het windpark.

76.2. Ingevolge artikel 1.2, eerste lid, onder a, van de Wet luchtvaart is die wet van toepassing op Nederlandse luchtvaartuigen, alsmede het vervoer en de vluchtuitvoering met Nederlandse luchtvaartuigen buiten het vluchtinformatiegebied Amsterdam, voor zover hetgeen bij of krachtens de basisverordening is bepaald niet van toepassing is.

Ingevolge artikel 8.1a, derde lid, is het verboden een overige burgerluchthaven in bedrijf te hebben indien voor deze luchthaven geen luchthavenbesluit of luchthavenregeling geldt. Vaststelling van een luchthavenbesluit is vereist indien buiten het luchthavengebied het externe-veiligheidsrisico of de geluidbelasting vanwege het luchthavenluchtverkeer zodanig is dat dit gevolgen heeft voor de ruimtelijke indeling van het gebied rond de luchthaven. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt de mate van externe-veiligheidsrisico of geluidbelasting buiten het luchthavengebied bepaald die vaststelling van gevolgen voor de ruimtelijke indeling van het gebied rond de luchthaven noodzakelijk maakt. Daarbij kan worden bepaald dat voor daarbij te omschrijven luchthavens in elk geval kan worden volstaan met de vaststelling van een luchthavenregeling. De voordracht voor een krachtens dit lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van het Besluit burgerluchthavens is vaststelling van een luchthavenbesluit vereist indien een contour van het plaatsgebonden risico van 10-6 of een geluidcontour van 56 dB(A) Lden buiten het luchthavengebied valt.

Ingevolge artikel 8.64, eerste lid, van de Wet Luchtvaart stellen provinciale staten bij verordening een luchthavenregeling vast voor een luchthaven.

Ingevolge het tweede lid bevat een luchthavenregeling regels omtrent het luchthavenluchtverkeer voor zover die regels noodzakelijk zijn met het oog op de geluidbelasting vanwege het luchthavenluchtverkeer.

76.3. De gronden waarop het nieuwe zweefvliegveld is geprojecteerd zijn ingevolge artikel 4.1.2, eerste lid, van de PMV aangewezen als stiltegebied "Wieringermeer-Noord". Ingevolge artikel 4.2.1 geldt als richtwaarde vanwege het maximaal toelaatbare geluidniveau een geluidsniveau van 35 dB(A) LAeq,24h op een afstand van 50 m vanaf de grens van de inrichting of vanaf de geluidbron die geen onderdeel uitmaakt van een inrichting.

Ingevolge artikel 4.2.2 houdt het bevoegd gezag rekening met de richtwaarde, genoemd in artikel 4.2.1:

- a. bij gebruik van de bevoegdheden in het kader van de Wet ruimtelijke ordening;
- b. bij gebruik van de bevoegdheden in een gemeentelijke verordening als bedoeld in artikel 108, eerste lid, van de Gemeentewet;
- c. bij gebruik van de bevoegdheden tot het treffen van verkeersmaatregelen op basis van de Wegenverkeerswet 1994;
- d. bij gebruik van de bevoegdheden, krachtens artikel 2.4 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht met betrekking tot de activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel e, en 2.1, eerste lid, onderdeel i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht; en
- e. bij het gebruik van de bevoegdheden tot het opleggen van maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikel 8.42 van de wet.

Ingevolge artikel 4.2.3, eerste lid, kan het bevoegd gezag bij het gebruik van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 4.2.2 voor zover sprake is van zwaarwegende maatschappelijke belangen afwijken van de in artikel 4.2.1 genoemde richtwaarden.

Ingevolge het tweede lid wordt onder een zwaarwegend maatschappelijk belang als bedoeld in het eerste lid in ieder geval verstaan een aangelegenheid van nationale veiligheid of nationale en regionale infrastructuur, waarbij uit onderzoek is gebleken dat er geen alternatieve locaties of tracés voorhanden zijn en waarvoor geldt dat, bij onontkoombaarheid van de afwijking van de richtwaarde, deze zo minimaal mogelijk is.

76.4. Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de luchthavenregeling mag de luchthaven, onverminderd de bepalingen uit de wet, het Besluit burgerluchthavens en de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen, uitsluitend worden gebruikt voor zweefvliegen met een lier, middels zelfstarters of middels een sleeplvliegtuig door exploitant met gastgebruik.

Ingevolge het vijfde lid is het gebruik van het sleeplvliegtuig niet toegestaan op zon- en feestdagen en na 18.00 uur op de overige dagen.

Ingevolge het zesde lid is het maximaal gebruik van het sleeplvliegtuig gesteld op 250 starts per jaar.

Ingevolge het zevende lid vindt het opslepen van zweefvliegtuigen door middel van het sleeplvliegtuig niet plaats indien op een dag of dagdeel het lierbedrijf actief is.

Ingevolge het achtste lid wordt het sleeplvliegtuig uitsluitend gebruikt voor het slepen van zweefvliegtuigen. Het uitvoeren van instructievluchten hiermee (met uitzondering van incidentele prof-checks) is niet toegestaan.

76.5. In de “Provinciale beleidsnota Regionale Luchthavens”, die op 27 september 2010 door provinciale staten is vastgesteld, staat dat de provincie er voor kiest om geen nieuwe luchtvaartactiviteiten met (hulp)motor of ballonstarts in stiltegebieden toe te staan. Alleen voor zweefvliegen (met lier) geldt deze beperking niet.

76.6. In het rapport “Zweefvliegclub Den Helder: geluidsmissie ten gevolge van motorvliegen” van 12 november 2014 door M+P raadgevende ingenieurs B.V. (hierna: het rapport van M+P) staat dat uitgaande van 250 starts per jaar de  $L_{den}$  is berekend. De contour van  $L_{den} = 44$  dB valt op het breedste gedeelte samen met de terreingrens van het vliegveld. De  $L_{den} = 56$  dB-contour is te klein om nauwkeurig te kunnen berekenen, maar ligt natuurlijk volledig binnen de 44 dB-contour en valt daarom ook ruim binnen het terrein van het zweefvliegveld, aldus het rapport van M+P. Voorts staat er dat het  $LA_{eq,24h}$  op 50 m afstand van het grondpad van de geluidsbron varieert tussen 45 en 59 dB(A). De hoogste waarde wordt gevonden bij het begin van de start. Aan de richtwaarde van 35 dB(A) voor het stiltegebied uit de PMV kan dus niet eenvoudig voldaan worden, aldus het rapport van M+P.

76.7. De Afdeling stelt voorop dat gelet op het bepaalde in de Wet Luchtvaart en het Besluit luchthavens en op het rapport van M+P, de geluidbelasting vanwege het luchtverkeer van het zweefvliegveld geregeld wordt door een luchthavenregeling.

In artikel 4.2.2 van de PMV wordt een besluit tot vaststelling van een luchthavenregeling niet genoemd, zodat artikel 4.2.1 van de PMV niet op dit besluit van toepassing is. In de toelichting bij de luchthavenregeling staat dat op grond van het vigerende provinciale beleid met betrekking tot sleepstarts een nadere toetsing aan de PMV is uitgevoerd. Nu provinciale staten dit beleid aan het bestreden besluit ten grondslag hebben gelegd, moet worden beoordeeld of daarbij in overeenstemming met dit beleid is gehandeld.

76.8. De Afdeling stelt vast dat de luchthavenregeling afwijkt van het door provinciale staten gehanteerde beleid. Daartoe overweegt zij als volgt.

Uit het rapport van M+P volgt dat vanwege het motorvliegen niet kan worden voldaan aan de richtwaarde van 35 dB(A)  $LA_{eq,24h}$  op een afstand van 50 m vanaf de grens van de inrichting of vanaf de geluidbron die geen onderdeel uitmaakt van een inrichting. De luchthavenregeling is in zoverre in strijd met artikel 4.2.1 van het provinciale beleid uit de PMV. Provinciale staten stellen dat zij toepassing hebben kunnen geven aan de uitzondering van artikel 4.2.3, eerste lid, van de PMV, gelet op het tweede lid. Daarvoor is doorslaggevend of het toestaan van het motorvliegen een zwaarwegend maatschappelijk belang vormt als bedoeld in artikel 4.2.3 van de PMV.

In het deskundigenbericht staat dat de leden van de zweefvliegclub in verband met hun vliegbrevet het in de lucht brengen van een zweefvliegtuig met een sleepvliegtuig moeten oefenen. De Afdeling overweegt dat het belang om te kunnen opstijgen met een zweefvliegtuig dat door een motorvliegtuig wordt gesleept geen aangelegenheid is van nationale veiligheid of de nationale of regionale infrastructuur. Er is ook niet gebleken dat anderszins sprake is van

een zwaarwegend maatschappelijk belang. Het betoog van het college dat als zwaarwegend maatschappelijk belang het belang van realisering van het windpark moet worden aangewezen, slaagt niet. Niet is gebleken dat het windpark niet gerealiseerd kan worden zonder het toestaan van motorvliegen op de nieuwe locatie van het zweefvliegveld. Dat ervoor gekozen is het zweefvliegveld naar een andere locatie te verplaatsen in plaats van het niet meer toe te staan en dat daartoe onderzoek is gedaan naar de meest geschikte locatie, heeft evenmin tot gevolg dat sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang.

Het voorgaande leidt de Afdeling tot de conclusie dat onvoldoende is gemotiveerd dat sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang om het motorvliegen ter plaatse van het nieuwe zweefvliegveld mogelijk te maken. Er is derhalve in zoverre sprake van strijd met het door provinciale staten gehanteerde beleid.

De Afdeling ziet zich voorts voor de vraag gesteld of bijzondere omstandigheden aanwezig zijn die afwijking van het beleid rechtvaardigen. Dat hiervan sprake zou zijn is echter niet gesteld.

Het betoog slaagt.

[...]

## Proceskosten

85. Provinciale staten dienen ten aanzien van [appellant sub 34] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Ten aanzien van de overige appellanten bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van [appellant sub 40] en het beroep van [appellant sub 29], voor zover deze beroepen zijn gericht tegen de plandelen voor de windturbines ten zuiden van de Oudelandertocht, niet-ontvankelijk;
  - II. verklaart het beroep van [appellant sub 34A] en [appellante sub 34B] voor zover gericht tegen het besluit van provinciale staten van Noord-Holland van 2 maart 2015 tot vaststelling van de Luchthavenregeling Zweefvliegveld ZCDH Hippolytushoeveverweg gegrond;
  - III. vernietigt het besluit van provinciale staten van Noord-Holland van 2 maart 2015 tot vaststelling van de Luchthavenregeling Zweefvliegveld ZCDH Hippolytushoeveverweg wat betreft artikel 5, eerste lid wat betreft de zinsnede “of middels een sleepvliegtuig door exploitant met gastgebruik”, het vijfde, zesde, zevende en achtste lid;
  - IV. verklaart de overige beroepen ongegrond;
- [...]

## Noot

Zie noot onder M en R 2016/102

K.J. de Graaf en D.C.E. de Haas

## M en R 2016/102

Hof Den Haag 10 mei 2016, nr. 200.186.826 / 01

(Van der Helm, Boele, Grootveld)

m.nt. K.J. de Graaf en D.C.E. de Haas

(art. 9b Elektriciteitswet 1998; art. 3.28, 3.35 en 3.36 Wro)

ECLI:NL:GHDHA:2016:1229

### Rechtters eensgezind over toepassing RCR bij grootschalige windparken

*De vraag of de rijkscoördinatieregeling van toepassing is wordt beantwoord door het bepaalde in artikel 9b Elektriciteitswet 1998 en de daarop gegeven parlementaire toelichting. Nu die toelichting is toegesneden op de in de Elektriciteitswet 1998 zelf gebruikte begrippen, is het hof van oordeel dat het inrichtingenbegrip uit de Wet milieubeheer en de uitleg die daaraan in de jurisprudentie (van de bestuursrechter) is gegeven niet relevant is voor deze zaak. [...] Het hof is van oordeel dat de vijftig geplande windturbines samen één productie-installatie vormen. De gemeenten hebben niet weersproken dat de initiatiefnemers voor het windpark een samenwerkingsovereenkomst hebben gesloten en dat een stuurgroep in het leven is geroepen voor het nemen van besluiten over het project als geheel. Evenmin hebben zij weersproken dat er een gezamenlijke vergunningaanvraag op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 is, een gezamenlijke ontheffingsaanvraag op grond van de Flora- en faunawet en dat er één milieueffectrapportage is uitgevoerd. De Staat heeft verder onweersproken gesteld dat ook in de exploitatiefase afstemming tussen de verschillende exploitanten zal plaatsvinden. [...] Het hof deelt bovendien het oordeel van de voorzieningenrechter dat er sprake is van geografische samenhang. De turbines zijn immers in onderlinge samenhang gepland in een daartoe specifiek aangewezen gebied.*

#### Uitspraak:

##### Inzake

1. de gemeente Aa en Hunze, zetelend te Gieten, gemeente Aa en Hunze,
2. de gemeente Borger-Odoorn, zetelend te Exloo, gemeente Borger-Odoorn, appellanten, hierna te noemen: de gemeenten, tegen  
de Staat der Nederlanden (het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Infrastructuur en Milieu), zetelend te Den Haag, geïntimeerde, hierna te noemen: de Staat

#### Het geding

Bij exploitatie van 25 februari 2016 hebben de gemeenten hoger beroep ingesteld tegen het tussen partijen gewezen vonnis van de voorzieningenrechter in de rechtbank Den Haag van 3 februari 2016. In het exploitatie zijn drie grieven opgenomen

en toegelicht en is verzocht de zaak als spoedappel te behandelen. De Staat heeft de grieven bij memorie van antwoord met producties bestreden. Partijen hebben de zaak vervolgens op 11 april 2016 doen bepleiten door hun advocaten, die zich daarbij hebben bediend van aan het hof overgelegde pleitnotities. De gemeenten hebben voorafgaand aan het pleidooi nog een akte wijziging eis en overlegging producties aan het hof toegezonden, welke akte tijdens de pleidooizitting is genomen. Ten slotte is arrest bepaald.

#### Beoordeling van het hoger beroep

2. Het hof gaat uit van de volgende feiten.
  - a) De gemeenten zijn gelegen in de provincie Drenthe. De provincie Drenthe heeft met de rijksoverheid een akkoord gesloten om op haar grondgebied 285,5 MW windenergie te realiseren.
  - b) In de periode 2009-2011 hebben initiatiefnemers meldingen gedaan voor het realiseren van windparken in de gemeenten. Bij brieven van 8 juli 2010 en 7 november 2011 heeft de minister van Economische zaken de initiatiefnemers erover geïnformeerd dat de rijkscoördinatieregeling wordt toegepast op de besluitvorming voor de windturbines.
  - c) De minister van Economische Zaken en de minister van Infrastructuur en Milieu (hierna gezamenlijk: de ministers) hebben een voorbereidingsbesluit genomen dat ertoe strekt te voorkomen dat vergunningen worden verleend voor ruimtelijke ontwikkelingen die in de weg kunnen staan aan de voorgenomen plaatsing van windturbines. Dit besluit is met ingang van 18 mei 2015 in werking getreden.
  - d) Bij brief van 11 september 2015 hebben de ministers voor voornoemde plannen een voorontwerp van het rijksinpassingsplan aan de gemeenten voorgelegd.
  - e) Op 17 september 2015 hebben drie initiatiefnemers vier aanvragen om een omgevingsvergunning bij de gemeenten ingediend voor het bouwen, oprichten en exploiteren van windturbines. Duurzame Energieproductie Exloërmond B.V. heeft een aanvraag ingediend voor zestien windturbines in de vorm van twee lijnopstellingen bij Eerste Exloërmond en Tweede Exloërmond (gemeente Borger-Odoorn) en één solitaire windturbine bij Gasselternijveen (gemeente Borger-Odoorn), Raedthuys Windenergie B.V. heeft een aanvraag ingediend voor zeventien windturbines in de vorm van drie lijnopstellingen bij Nieuw-Buinen en Drouwenermond (gemeente Borger-Odoorn) en Windpark Oostermoer B.V. heeft een aanvraag ingediend voor zestien windturbines in de vorm van twee lijnopstellingen bij Gasselternijveenschmond en Gasselsterboerveenschmond (gemeente Aa en Hunze).
  - f) Op 4 maart 2016 hebben de ministers het ontwerp van een rijksinpassingsplan ter inzage gelegd.
3. De gemeenten vorderden in eerste aanleg dat het de Staat zou worden verboden om verdere planologische medewerking te verlenen aan de vestiging van de windturbines en meer in het bijzonder een ontwerp van een rijksinpassingsplan ter inzage te leggen of vast te stellen. Zij



vorderden voorts de veroordeling van de Staat in de kosten van het geding. De voorzieningenrechter heeft deze vorderingen in het bestreden vonnis afgewezen.

4. De gemeenten vorderen in hoger beroep de vernietiging van het vonnis van de voorzieningenrechter en een verbod aan de Staat om het inmiddels ter inzage gelegde rijksinpassingsplan vast te stellen. Grief I is gericht tegen de overweging van de voorzieningenrechter dat het inrichtingenbegrip uit de Wet milieubeheer niet van betekenis is voor de uitleg van het begrip “productie-installatie” in artikel 9b van de Elektriciteitswet 1998 (EW 1998). Grief II komt op tegen het oordeel dat reeds sprake is van één productie-installatie wanneer tussen de verschillende productie-eenheden geografische samenhang bestaat. Met grief III betogen appellanten dat de voorzieningenrechter ten onrechte heeft geoordeeld dat sprake is van een geografische samenhang tussen de verschillende turbines. De grieven zullen gezamenlijk worden behandeld. Daarbij dient het volgende tot uitgangspunt.

5. Artikel 3.28 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) bepaalt dat de minister, indien er sprake is van nationale belangen, een inpassingsplan kan vaststellen voor de daarbij betrokken gronden. Op grond van artikel 3.35 lid 1, aanhef en onder c van de Wro kan bij wet of besluit worden bepaald dat (de verwezenlijking van een onderdeel van het nationaal ruimtelijk beleid wenselijk maakt dat) een inpassingsplan wordt vastgesteld waarbij van het bestemmingsplan wordt afgeweken en de voorbereiding en bekendmaking daarvan wordt gecoördineerd met de voorbereiding en de bekendmaking van nader aan te duiden besluiten. Dit is de zogenoemde rijkscoördinatieregeling. De rijkscoördinatieregeling brengt ingevolge artikel 3.36 lid 1 Wro onder meer mee dat de verantwoordelijke ministers de besluiten kunnen overnemen indien het bevoegd gezag niet meewerkt aan het verlenen van de benodigde vergunningen.

Specifiek voor windenergieprojecten bepaalt artikel 9b EW 1998:

“1. De procedure bedoeld in artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Wet ruimtelijke ordening, is van toepassing op de aanleg en uitbreiding van:

- a. een productie-installatie, met inbegrip van de aansluiting van die installatie op een net, met een capaciteit van ten minste 100 MW, indien het betreft een installatie voor de opwekking van duurzame elektriciteit met behulp van windenergie; (...)

In artikel 1, lid 1, sub ah, EW 1998 is het begrip productie-installatie als volgt gedefinieerd:

“een installatie, bestaande uit één of meer productie-eenheden, voor de opwekking van elektriciteit.”

6. In de parlementaire geschiedenis bij de EW 1998 is onder meer opgenomen: “Een productie-installatie wordt gedefinieerd als een installatie voor de opwekking van elektriciteit. (...) Een productie-installatie kan bestaan uit meerdere productie-eenheden. Een productie-eenheid kan

worden omschreven als de kleinste mogelijke entiteit waarmee zelfstandig elektriciteit kan worden opgewekt. Een aantal van die productie-eenheden die geografisch, technisch, functioneel of organisatorisch met elkaar samenhangen kunnen een productie-installatie vormen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een windmolenpark dat door één exploitant wordt beheerd of waarbij tussen de windmolens technische verbindingen bestaan. Elke windmolen is dan een productie-eenheid, terwijl het windmolenpark als geheel de productie-installatie is.” (*Kamerstukken II* 2007/08, 31326, nr. 3, p. 15).

7. De vraag of de rijkscoördinatieregeling van toepassing is wordt, voor zover voor dit geding van belang, beantwoord door het bepaalde in artikel 9b EW 1998 en de daarop gegeven parlementaire toelichting. Nu die toelichting is toegesneden op de in de EW 1998 zelf gebruikte begrippen, is het hof van oordeel dat het inrichtingenbegrip uit de Wet milieubeheer en de uitleg die daaraan in de jurisprudentie (van de bestuursrechter) is gegeven niet relevant is voor deze zaak. Het hof neemt daarbij in aanmerking dat in de toelichting op artikel 9b EW 1998 nadrukkelijk is opgenomen dat de eisen van geografische, technische, functionele of organisatorische samenhang niet cumulatief zijn (*Kamerstukken II* 2007/08, 31326, nr. 6, p. 5), zodat het artikel in ieder geval in zoverre afwijkt van het inrichtingenbegrip uit de Wet milieubeheer. Ook overigens is uit de wetgeschiedenis niet af te leiden dat de wetgever heeft beoogd aansluiting te zoeken bij het inrichtingenbegrip uit de Wet milieubeheer, terwijl de Staat er bovendien terecht op heeft gewezen dat artikel 9b EW 1998 een andere achtergrond heeft dan de Wet milieubeheer. De grieven I en II stuiten daarop reeds af. Het hof voegt daaraan toe dat de tijdens het pleidooi door de gemeenten geformuleerde norm van “zodanig sterke samenhang dat gesproken kan worden van één installatie” (paragraaf 5.3 pleitnota in hoger beroep) niet kan worden gebaseerd op (de toelichting op) artikel 9b EW 1998 zodat deze door het hof niet zal worden gehanteerd.

8. Het hof is, voorshands oordelend, van oordeel dat de vijftig geplande windturbines samen één productie-installatie vormen. De gemeenten hebben niet weersproken dat de initiatiefnemers voor het windpark een samenwerkingsovereenkomst hebben gesloten en dat een stuurgroep in het leven is geroepen voor het nemen van besluiten over het project als geheel. Evenmin hebben zij weersproken dat er een gezamenlijke vergunningaanvraag op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 is, een gezamenlijke ontheftingsaanvraag op grond van de Flora- en Faunawet en dat er één milieueffectrapportage is uitgevoerd. De Staat heeft verder onweersproken gesteld dat ook in de exploitatiefase afstemming tussen de verschillende exploitanten zal plaatsvinden. De stelling van de gemeenten tijdens het pleidooi, dat de organisatorische samenhang eindigt op het moment van vergunningsverlening is dus niet juist, nog daargelaten dat dit gegeven aan de organisatorische samenhang op dit moment niet afdoet. De stelling dat die samenwerking niet nodig is (paragraaf 5.6 pleitnota in hoger beroep) doet aan het bestaan van die samenwerking evenmin af. Het hof is dan ook van oordeel dat er in ieder geval sprake is van een

organisatorische samenhang tussen de turbines. Het feit dat er drie exploitanten zijn maakt dit, juist gelet op die samenwerking, niet anders. Het hof deelt bovendien het oordeel van de voorzieningenrechter dat er sprake is van geografische samenhang. De turbines zijn immers in onderlinge samenhang gepland in een daartoe specifiek aangewezen gebied. Het is juist dat, zoals de gemeenten stellen, er een grote onderlinge afstand tussen de meest noordelijke en de meest zuidelijke lijnopstelling is. Dat sluit echter niet uit dat er een geografische samenhang is tussen de verschillende turbines. Die afstand is immers te verklaren door de hoeveelheid turbines en de wijze waarop die ten opzichte van elkaar zijn gepositioneerd. Dat de turbines per lijnopstelling kunnen verschillen kan mogelijk leiden tot een ander uiterlijk per lijnopstelling, maar doet aan die geografische samenhang niet af. Grief III stuit daarop af.

9. Het bovenstaande betekent reeds dat het bestreden vonnis moet worden bekrachtigd. De overige verweren van de Staat kunnen onbesproken blijven. De gemeenten zullen als de in het ongelijk gestelde partij worden veroordeeld in de kosten van het geding in hoger beroep.

### Beslissing

Het hof:

- bekrachtigt het tussen partijen gewezen vonnis van de voorzieningenrechter in de Rechtbank Den Haag van 3 februari 2016;
- veroordeelt de gemeenten in de kosten van het geding in hoger beroep, aan de zijde van de Staat tot op heden begroot op € 718,- aan verschotten en € 2.682,- aan salaris advocaat en bepaalt dat over deze kosten de wettelijke rente verschuldigd zal zijn met ingang van veertien dagen na de datum van dit arrest;
- verklaart dit arrest ten aanzien van de kostenveroordeling uitvoerbaar bij voorraad.

### Noot

1. Bekend is dat grootschalige windmolenparken een enorme impact hebben op de omgeving en leiden tot de nodige zorgen bij omwonenden en tot maatschappelijke ophef. Ondanks dat bestuursorganen bij het informeren en betrekken van belanghebbenden bij de besluitvorming doorgaans trachten correct te handelen, ontbreekt draagvlak voor dit soort projecten regelmatig. Niet alleen omdat betrokkenen 'eerlijkere en betere' manieren kennen om duurzame energie op te wekken ('geen wind, maar zon'), maar ook omdat misstappen van de kant van de overheid of de projectontwikkelaar het vertrouwen in een behoorlijk functionerende overheid als sneeuw voor de zon doen verdwijnen. Dat geldt niet alleen in de relatie tussen burgers en overheid, maar in enkele gevallen ook tussen overheden.

Dat blijkt zeker uit de twee hierboven opgenomen uitspraken van enerzijds de ABRvS (4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1228) en anderzijds het Gerechtshof Den Haag (10 mei 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:1229), waarin een groot aantal burgers respectievelijk een tweetal gemeenten zich verzetten tegen de toepassing van de in de Wet ruimtelijke ordening

(Wro) opgenomen rijkscoördinatieregeling (RCR) ten behoeve van het realiseren van twee verschillende grootschalige windmolenparken. De RCR biedt de rijksoverheid de mogelijkheid om besluitvorming over projecten ten behoeve van de verwezenlijking van een onderdeel van het nationaal ruimtelijk beleid, op een integrale, samenhangende wijze te benaderen. Dergelijke coördinatie van besluitvorming kan belangrijke tijdswinst opleveren; reden waarom de regering heeft gemeend er verstandig aan te doen deze wijze van coördinatie van bestuurlijke besluitvorming te veralgemeniseren en op te nemen in afd. 3.5 Awb op het moment dat de Omgevingswet in 2019 in werking zal treden. De in art. 3.35 Wro geregelde RCR kan bij besluit hetzij bij wettelijk voorschrift van toepassing worden verklaard. Voor grootschalige windmolenparken regelt art. 9b lid 1 onder a Elektriciteitswet 1998 dat de RCR van toepassing is indien sprake is van een productie-installatie met een capaciteit van ten minste 100 MW. De beide rechters kregen van appellanten en eisers de vraag voorgeschiedt wanneer aan die voorwaarde is voldaan. De Afdeling bestuursrechtspraak moest zich daarover buigen in de beroepsprocedure tegen het rijksinpassingsplan en de tien uitvoeringsbesluiten die gezamenlijk het windpark Wieringermeer mogelijk maken. Het Gerechtshof Den Haag krijgt praktisch dezelfde vraag voorgelegd in het hoger beroep van de gemeenten Aa en Hunze en Borger-Odoorn tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag (vzr.) 3 februari 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:997, waarin de vordering van die gemeenten om de Staat te verbieden verdere medewerking te verlenen aan de realisatie van het windpark De Drentse Monden en Oostermoer, werd afgewezen. De stelling van eisers: de medewerking van de Staat is onrechtmatig omdat de RCR niet van toepassing is. In het onderstaande gaan wij in op de strekking van art. 9b Elektriciteitswet 1998 bij grootschalige windmolenparken (nr. 2) en op de verhouding tussen de bestuursrechter en de civiele rechter ingevolge art. 1.4 Crisis- en herstelwet (Chw) (nr. 3). Tot slot komen de uitkomst en de gevolgen van de uitspraak van de Afdeling aan de orde (nr. 4).

2. Art. 9b lid 1 onder a Elektriciteitswet 1998 kent als beslissend criterium voor toepassing van de RCR dat sprake is van een productie-installatie met een capaciteit van ten minste 100 MW, indien het een installatie betreft voor de opwekking van duurzame elektriciteit met behulp van windenergie. Het begrip productie-installatie is gedefinieerd in artikel 1 lid 1 onder a Elektriciteitswet 1998 als 'een installatie, bestaande uit één of meer productie-eenheden, voor de opwekking van elektriciteit'. Een productie-eenheid wordt in de toelichting omschreven als 'de kleinste mogelijke entiteit waarmee zelfstandig elektriciteit kan worden opgewekt'. In dit kader overwegen beide rechterlijke instanties dat uit de toelichting op artikel 9b Elektriciteitswet 1998 blijkt dat een windmolenpark kan worden beschouwd als een productie-installatie indien tussen de verschillende productie-eenheden (de windturbines) voldoende geografische, technische, functionele of organisatorische samenhang bestaat (*Kamerstukken II* 2007/08, 31326, 3, p. 15). Deze eisen zijn niet cumulatief (*Kamerstukken II* 2007/08, 31326, 6, p. 5). Eisers stellen in de civielrechtelijke

procedure – over het windpark Drentse Monden en Oostermoer – dat sprake is van meerdere productie-installaties die geen van alle een capaciteit van 100 MW of meer zullen hebben. Tot die stelling komen eisers onder meer omdat sprake is van drie verschillende exploitanten van de windturbines en omdat de lijnopstellingen zich in een gebied bevinden dat zich van noord tot zuid ongeveer 16,8 km en van oost naar west ongeveer 13 km uitstrekt en (dus soms) op grote afstand van elkaar liggen. Er zijn volgens eisers ook geen technische of functionele verbindingen tussen de lijnopstellingen. Gelet op de in de parlementaire geschiedenis gebruikte bewoordingen ('geografisch, technisch, functioneel of organisatorisch'), verbaast niet echt dat eisers menen dat voor de beantwoording van de vraag of sprake is van één productie-installatie aansluiting kan worden gezocht bij de vergelijkbare vraag of sprake is van één inrichting in de zin van art. 1.4 Wm (zie ook V.M.Y. van 't Lam, *Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer* (diss. Amsterdam), 2005, p. 121 e.v.). Daarvoor, zo luidt het oordeel over die redenering kort en goed, biedt de wetsgeschiedenis en de jurisprudentie echter geen aanknopingspunten. Ook het feit dat geen sprake is van cumulatieve eisen, terwijl dat voor het inrichtingenbegrip wel het geval is, maakt duidelijk dat de toelichting op art. 9b Elektriciteitswet 1998 toegesneden is op de in de Elektriciteitswet 1998 zelf gebruikte begrippen. De Afdeling spreekt zich in de bestuursrechtelijke procedure niet uit over de verhouding tussen de begrippen productie-installatie en inrichting, maar oordeelt wel (in r.o. 6.4) dat ook de beoordeling of sprake is van met elkaar samenhangende installaties voor het opwekken van elektriciteit door middel van windenergie als bedoeld in categorie 22.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit Milieueffectrapportage (waarover o.a. ABRvS 14 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY3088), een andere is dan de vraag of sprake is van één productie-installatie in de zin van art. 9b Elektriciteitswet 1998. Kortom, een zelfstandige beoordeling is vereist.

Eensgezind oordelen de betrokken rechterlijke instanties dat in beide geschillen sprake is van één productie-installatie in de zin van art. 9b Elektriciteitswet 1998. Het oordeel van de rechtbank daaromtrent was volledig gebaseerd op de geografische samenhang tussen de windturbines. Dat de windturbines alle in lijnen worden opgesteld in een logisch afgebakend gebied, leidde de rechtbank tot het oordeel dat vanuit ruimtelijk perspectief sprake is van één windpark en dat de windturbines dus geografisch met elkaar samenhangen. Het Hof sluit zich aan bij dat oordeel, maar voegt daaraan toe dat – gelet op de samenwerkingsovereenkomst tussen de exploitanten en de gezamenlijk aangevraagde vergunningen – ook organisatorische samenhang bestaat tussen de turbines. Ook de Afdeling concludeert in haar uitspraak – over het windpark Wieringermeer – dat niet alleen sprake is van geografische samenhang, maar ook van organisatorische samenhang, gelet op het opgerichte samenwerkingsverband, de gezamenlijk gemaakte milieueffectrapportage en de gezamenlijk aangevraagde vergunningen. Relevant daarvoor is de nota naar aanleiding van het verslag waarin wordt gesteld dat ook als de productie-

eenheden door meerdere exploitanten worden beheerd, sprake kan zijn van één productie-installatie (*Kamerstukken II* 2007/08, 31326, 6, p. 5). De Afdeling concludeert bovendien in een korte overweging (r.o. 6.6) dat ook sprake is van technische samenhang tussen de windturbines. Het enkele feit dat alle windturbines door middel van één 150 kV-transformatorstation op het elektriciteitsnet worden aangesloten, is naar het oordeel van de Afdeling voldoende om tot die conclusie te komen. Omdat geen sprake is van cumulatieve vereisten, zou deze redenering zelfstandig tot de conclusie kunnen leiden dat sprake is van één productie-installatie (in de zin van art. 9b Elektriciteitswet 1998). Dat zou misschien wat kort door de bocht zijn. Overigens moet bij al deze overwegingen in ogenschouw worden genomen dat op rijksniveau eenvoudigweg bij besluit de rijkscoördinatieregeling van toepassing kan worden verklaard; ook als geen sprake is van samenhang tussen de windturbines.

3. Zoals bekend is op de toepassing van de rijkscoördinatieregeling de Crisis- en herstelwet van toepassing en bepaalt art. 1.4 Chw dat decentrale overheden en hun bestuursorganen geen beroep kunnen instellen tegen besluiten die niet tot hen zijn gericht en die afkomstig zijn van een bestuursorgaan van de centrale overheid (zie A.T. Marseille, B.W.N. de Waard e.a., *Crisis- en herstelwet. Evaluatie procesrechtelijke bepalingen*, Groningen: Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde 2012, p. 36 e.v.). Dat overheden niet (te vaak) tegenover elkaar voor de rechter zouden moeten staan, is als uitgangspunt nastrevenswaardig. Een veel gehoord bezwaar tegen art. 1.4 Chw is echter dat de bepaling op gespannen voet staat met het rechtsstatelijke uitgangspunt dat decentrale en centrale bestuursorganen in beginsel gelijkwaardig zijn. Een ander punt van kritiek is relevanter in bovenstaande zaken. Decentrale overheden – zoals de gemeenten Aa en Hunze en Borger-Odoorn – die geen toegang hebben tot de bestuursrechter, kunnen nog steeds bij de burgerlijke rechter terecht. Deze is immers bevoegd als een geschil aanhangig wordt gemaakt over burgerlijke rechten en schuldvorderingen (art. 112 Gw) en zal de eiser ontvankelijk achten indien voor hem geen bestuursrechtelijke rechtsgang open staat. Dat levert niet alleen een risico op vertraging op, maar ook het gevaar van tegenstrijdige uitspraken, bijvoorbeeld over de uitleg van de term productie-installatie in de zin van art. 9b EW 1998. Daarover moest de civiele rechter zich eerder uitspreken dan de bestuursrechter, terwijl toch gelet op de relevante wetgeving en de bevoegdheidsverdeling tussen de civiele rechter en de bestuursrechter (gerekend buiten art. 1.4 Chw) voor de hand ligt dat de Afdeling bestuursrechtspraak daarover in hoogste instantie zou oordelen. Bovenstaande uitspraken tonen aan dat het gevaar van tegenstrijdige uitspraken reëel is. Wij mogen ons dus gelukkig prijzen met de eensgezinde uitleg die aan het toepasselijke recht is gegeven.

4. Van de 67 gronden die in de beroepsprocedure bij de Afdeling door appellanten naar voren zijn gebracht tegen de gecoördineerde besluiten ten behoeve van de realisatie van het windpark Wieringermeer, slaagt slechts het betoog van [appellant sub 34] over de gevolgen van motorvluchten voor stiltegebieden. [Appellant] vreest geluidhinder vanwe-

ge het vliegen met een motorvliegtuig vanaf het verplaatste zweefvliegveld. Overschrijding van de geluidsnormen uit de Provinciale Milieuverordening in het stiltegebied is slechts bij zwaarwegende maatschappelijke belangen toegestaan. De Afdeling verklaart het beroep tegen het besluit van provinciale staten van Noord-Holland tot vaststelling van de luchthavenregeling van het zweefvliegveld gegrond, omdat onvoldoende is gemotiveerd dat sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang om het motorvliegen ter plaatse van het nieuwe zweefvliegveld mogelijk te maken. De vernietiging van dat besluit blijft dan ook beperkt. Het lijkt er op dat daarmee voorlopig vaststaat dat op het nieuwe zweefvliegveld sleepstarts waarbij een zweefvliegtuig door een gemotoriseerd vliegtuig wordt gesleept, niet zijn toegestaan, terwijl zelfstartende zweefvliegtuigen en lierstarts wel zijn toegestaan. Of de Zweefvliegclub Den Helder met die beperking kan leven of dat de provincie zal trachten het motiveringsgebrek te herstellen, is ons niet bekend.

*K.J. de Graaf en D.C.E. de Haas*